

Andreas Wagener

# KOMMUNALES ABGABENRECHT NORDRHEIN-WESTFALEN

Die Studieninstitute  
für kommunale Verwaltung in NRW

Maximilian Verlag  
Hamburg

# **KOMMUNALES ABGABENRECHT NORDRHEIN-WESTFALEN**

**Die Studieninstitute  
für kommunale Verwaltung in NRW**





Andreas Wagener

**KOMMUNALES  
ABGABENRECHT  
NORDRHEIN-WESTFALEN**

**Maximilian Verlag  
Hamburg**



Redaktionsstand: 01.07.2018

eISBN 978-3-7869-1014-5

© 2018 by Maximilian Verlag GmbH & Co. KG, Hamburg  
Alle Rechte vorbehalten.

Umschlaggestaltung und Produktion: Marisa Tippe, Hamburg  
ePub Konvertierung: Datagrafix GmbH

## DER BUCHAUTOR

Andreas Wagener, Jahrgang 1967, ist Diplom-Verwaltungswirt (FH) und Betriebswirt (VWA). Er war ab 1990 in verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung Ennepetal, zuletzt im Finanzwesen, tätig. Mit seinem Wechsel zur Stadt Wetter (Ruhr) im Mai 2006 wurde er zum Kämmerer bestellt; sein Fachbereich umfasst aktuell die Fachdienste Finanzen, Bürgerdienste (Bürgerbüro, Bücherei und Standesamt) sowie die öffentliche Ordnung.

Im Südwestfälischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung in Hagen unterrichtet Andreas Wagener seit 2003 nebenamtlich verschiedene Fächer der öffentlichen Finanzwirtschaft, schwerpunktmäßig „kommunales Finanzmanagement“ und „kommunale Abgaben“ in den Angestelltenlehrgängen I und II sowie im Zertifikatslehrgang „Bilanzbuchhalter kommunal“ des Institutes der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen in Deutschland e. V. (IDR).

# VORWORT

Das kommunale Abgabenrecht ist vielschichtig und komplex. Die Bedeutung für die kommunale Finanzwirtschaft ist erheblich, da die Aufgabenerfüllung zu einem maßgeblichen Teil aus öffentlich-rechtlichen Abgaben finanziert wird.

Mithilfe dieses Buches soll ein Überblick über die verschiedenen Abgabearten, aber auch über sonstige gemeindliche Einnahmen gegeben werden. Neben den verfassungsrechtlichen Grundlagen und dem Abgabenverwaltungsrecht sollen schwerpunktmäßig kommunale Steuern, Gebühren und Beiträge betrachtet und erläutert werden. Das Kapitel zum Finanzausgleich und den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden ergänzt den abgabenrechtlichen Teil um weitere wichtige Einnahmequellen.

Das Buch richtet sich hauptsächlich an Teilnehmende an Verwaltungslehrgängen in den Studieninstituten in Nordrhein-Westfalen. Es ist aber ebenso für interessierte Praktiker/-innen in der öffentlichen Verwaltung oder Studierende an Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung geeignet, um sich einen guten Überblick über die kommunale „Finanzlandschaft“ zu verschaffen.

Der Autor dankt dem Südwestfälischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung in Hagen und dem Maximilian Verlag in Hamburg für die Unterstützung.

*Wetter (Ruhr), im April 2018*

**Andreas Wagener**

# INHALT

## INHALTSVERZEICHNIS

### ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

#### **1. EINORDNUNG DER GEMEINDEFINANZEN IN DIE STAATSVERFASSUNG**

- 1.1 Staatliche und gemeindliche Aufgabenfinanzierung
- 1.2 Regelung von Abgabetatbeständen durch Gemeinden
- 1.3 Gemeindliche Einnahmequellen
  - 1.3.1 Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung
  - 1.3.2 Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einnahmen

#### **2. VERFAHREN ZUR ERHEBUNG VON ABGABEN**

- 2.1 Grundbegriffe des Abgabenverfahrens
- 2.2 Abgabenverfahrenswege
- 2.3 Ermittlung von Daten zur Festsetzung
- 2.4 Festsetzung von Abgaben – Abgabenbescheide
- 2.5 Sondermaßnahmen der Erhebung

#### **3. SPEZIELLE ENTGELTE DER GEMEINDEN**

- 3.1 Formelle und materielle Rechtsgrundlagen
  - 3.1.1 Verwaltungsgebühren
  - 3.1.2 Benutzungsgebühren
- 3.2 Finanzwirtschaftliche Bedeutung
- 3.3 Kostenrechnung und Abgabenfestsetzung
- 3.4 Festsetzung von Benutzungsgebühren – Haushaltsausgleich und Kostendeckung
- 3.5 Erhebung von Beiträgen
  - 3.5.1 Erschließungsbeiträge
  - 3.5.2 Beiträge nach KAG
  - 3.5.3 Vergleich zwischen Benutzungsgebühren und Beiträgen

#### **4. KOMMUNALE STEUERN**

- 4.1 Berechnung von Grundsteuer und Gewerbesteuer – Beziehung zu staatlicher Aufgabenverwaltung
  - 4.1.1 Grundsteuer
  - 4.1.2 Gewerbesteuer

4.2 Konjunkturelle Abhängigkeit kommunaler Steuern – Finanzplanung, Haushaltsausgleich

## **5. DER KOMMUNALE FINANZAUSGLEICH**

5.1 Notwendigkeit des Finanzausgleichs

5.2 Finanzausgleich und Haushaltsausgleich

5.3 Struktur der Finanzausgleichsmasse

5.4 Bedeutung der einzelnen Teilleistungen

5.5 Ermittlung der zu erwartenden Schlüsselzuweisungen

5.6 Umlagen der Kreise und der Landschaftsverbände

5.6.1 Umlagen der Kreise

5.6.2 Umlage der Landschaftsverbände

## **6. ANTEIL DER GEMEINDEN AN DER EINKOMMENSTEUER UND DER UMSATZSTEUER; GEWERBESTEUERUMLAGE**

6.1 Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer

6.1.1 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

6.1.2 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

6.2 Finanzwirtschaftliche Bedeutung, volkswirtschaftliche Abhängigkeit

6.3 Gewerbesteuerumlage

## **LITERATURVERZEICHNIS**

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Alt.	Alternative
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BewG	Bewertungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff.	fortfolgende
GebG NRW	Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GewO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
GFRG	Gemeindefinanzreformgesetz
GG	Grundgesetz

GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GrdStG	Grundsteuergesetz
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
KAG	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
KiBiz	Kinderbildungsgesetz
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
lit.	littera (lateinisch für Buchstabe)
lt.	laut
LVerbO	Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
s. o.	siehe oben
SGB	Sozialgesetzbuch
u. a.	unter anderem
Urt.	Urteil
v. H.	vom Hundert
v. T.	vom Tausend
VA	Verwaltungsakt
Verf NRW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
VerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschriften

VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
zzt.	zurzeit

# 1. Einordnung der Gemeindefinanzen in die Staatsverfassung

## 1.1 STAATLICHE UND GEMEINDLICHE AUFGABENFINANZIERUNG

Öffentliche Aufgaben sind vielschichtig und einem stetigen Wandel unterworfen. Die öffentliche Hand<sup>1</sup> übernimmt zahlreiche Aufgaben, die auf dem Gedanken der **Daseinsvorsorge**, also der „grundlegenden Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen durch den Staat und/oder von der öffentlichen Hand geförderten Organisationen“<sup>2</sup>, basiert.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bestand z. B. eine vordringliche öffentliche Aufgabe in der Wiederherstellung der öffentlichen Infrastruktur oder in der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Aus dem Grundgedanken des Sozialstaatsprinzips entstand ein Sozialhilferecht, das sich aus der ursprünglichen „Armenfürsorge“ zu einem Recht auf menschenwürdige Existenzsicherung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben entwickelte. Ebenso wurde z. B. das Jugendwohlfahrtsgesetz durch ein Kinder- und Jugendhilfegesetz ersetzt und fortentwickelt. In den letzten Jahrzehnten entstanden vielfach und vermehrt Hallenbäder (und sogenannte „Spaßbäder“), Sportstätten, Musikschulen oder Volkshochschulen. Die „klassischen“ Kindergärten wurden zu Kindertagesstätten ausgebaut, auch um Kinder unter drei Jahren zu betreuen. Die Anforderungen an die umweltgerechte Abwasserbeseitigung nahmen ebenso zu wie das Bedürfnis nach Kultur oder Freizeitgestaltung vor Ort.

Was sind also „**öffentliche Aufgaben**“ im Allgemeinen? Kennzeichnend für alle öffentlichen Aufgaben ist, dass sie entweder

- durch Bundes- oder Landesrecht vorgeschrieben sind oder

- durch den Rat in Form von Satzungen oder einfachen Beschlüssen verbindlich festgelegt werden.

Die Finanzierung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Ausgaben<sup>3</sup> erfolgt durch verschiedene Einnahmen. Diese Einnahmen sollen die Ausgaben decken (**Bedarfsdeckungsprinzip**).

Wie erfolgt also die staatliche und gemeindliche Aufgabenfinanzierung?

Art. 104 a GG regelt die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Hier heißt es auszugsweise:

Art. 104 a GG (Ausgabenverteilung; Finanzhilfen):

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

(2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.

(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, dass die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrats.

(...)

Die Aufgabenfinanzierung erfolgt zu einem hohen Anteil durch **Steuern**. Diese stellen Zwangsabgaben dar, die als Geldleistungen ohne direkte Gegenleistungen durch einen öffentlich-rechtlichen

Hoheitsträger erhoben werden (vgl. Definition der Steuer in § 3 Abs. 1 AO).

Entscheidende Bedeutung kommt verfassungsrechtlich dem **Art. 106 GG** zu, der die Verteilung des Steueraufkommens und des Ertrages der Finanzmonopole beinhaltet. Hier wird unterschieden zwischen Steuern, die nur einer staatlichen Ebene (Bund, Länder, Gemeinden) zusteht („Trennsystem“), und Steuern, die auf mehrere Ebenen verteilt werden (Gemeinschaftsteuern, „Verbundsystem“).

Zu den bundeseigenen Steuern (Abs. 1) gehören:

- die Zölle (= Steuern, die der Staat für die Wareneinfuhr aus dem Ausland erhebt). Sie werden über die Bundeskasse an die EU weitergeleitet;
- die Finanzmonopol(e): nur noch das Branntweinmonopol; die Einnahmeerzielung erfolgte ursprünglich im Wesentlichen durch eine Lizenzvergabe („Brennrecht“) an produzierende Unternehmen. Seit vielen Jahren wurde nur noch Agraralkohol seitens des Staates übernommen und vermarktet und wurde daher seitens der EU als Subvention kritisiert. Das Branntweinmonopol wurde Ende 2017 abgeschafft;
- die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht anderen Gebietskörperschaften zustehen oder Gemeinschaftsteuern sind; Verbrauchsteuern setzen beim Übergang verbrauchbarer Güter an den Verbraucher an; bundeseigen sind u. a.: Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Stromsteuer;
- die Verkehrsteuern, soweit sie nicht den Ländern zustehen oder Gemeinschaftsteuern sind; Verkehrsteuern knüpfen an Vorgänge des Rechtsverkehrs (Rechtsgeschäfte) an. Bundeseigene Verkehrsteuern sind: die Versicherungsteuer; die Kapitalverkehrsteuern (Börsumsatzsteuer, Wechselsteuer und Gesellschaftsteuer durch das Finanzmarktförderungsgesetz 1990 abgeschafft); zu den Verkehrsteuern gehören seit dem 1.7.2009 auch die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel